

横浜市における宅地開発要綱制定と変化の経緯分析

田口研究論文の NPO 田村明研究会での発表メモ

2017年9月15日

田口俊夫

第1章

1. 宅開要綱は一体なんのためにあったのでしょうか……宅開要綱はあくまでも開発の「負担基準」です。技術基準を含むものではありません。当然、開発指導では技術基準も指導され、質の高い街並みがつくられました。感覚的には技術基準までを含んで「宅開要綱」による開発指導が行われ、どうにか安全安心なマチができたといえます。このことを共通認識としてもちたいと思います。
2. 飛鳥田・田村がやった六大事業は、なんら国と対立するものではありません。市会や業界にも恩恵をもたらす、分かりやすい事業です。飛鳥田と鳴海は、米軍戦車闘争やアジア卓球など社会党的政治活動を国と対立する形でやりました。飛鳥田・田村が打ち出した国と対立する「まちづくり手法」が宅開要綱です。ただし、当時（その後も）の国に策があったわけでもありません。中央集権的かつ家父長的国家官僚たちに、米国による地方制度の民主化で一部の自立した意識をもつ自治体が反発することが許せなかったのです。
3. 宅開要綱は自治体のチエなのです。業界が先行し外部不経済を撒き散らす中で、何も対応できない国をさておき、自治体が域内の市民を守るために編み出した「実態上の地域の自然法上の措置」なのです。結果として、権利制限批判を恐れる国は 40 年近く無策のまま自治体への通達で「早く辞めろ」と言い続けるのですが、少子高齢化で社会が変化するまで待つこととなります。
4. この論文研究で知りたいことは、自立性をもった自治体がどこまでやり切れるか、です。そのためには、自治体が自立した指導者とその施策の「したたかさ」を保持することが必要でしょう。
5. 1-1 田村明が横浜市を去る直前の東大博士論文(1980年10月)では、宅開要綱の制定(1968年)から盛んに運用した頃(1978年)までのことが書かれていますが、その後の市政でなされる緩和と廃止(2004年)に至るまでの経緯は分かりません。そのため、田村論文で述べていない部分と、緩和から廃止に至る部分を、宅開要綱に係わる市長方針決裁書や行政内部のデータ開示請求により、客観的かつ科学的に整理しました。また、それらを補完する当時の担当者からのヒヤリングを行いました。
6. 1-1 横浜市が宅開要綱を制定したのは全国で三番目でした。最初の宅開要綱制定自治体は、川崎市や川西市(兵庫県)ですが、当時の川崎市はまだ政令指定都市(1972年)ではありません。川西市や武蔵野市(東京都)等の多くの宅開要綱自治体には、都市計画法(開発許可)や建築基準法(建築確認)の権限がありません。横浜市は双方をもつ権限のある自治体でした。権限のない自治体は「お願い」をするしかなく、又は県や都に協力を要請(申請の保留)するしかありません。しかし、横浜市は自らの判断で行動できる自治体です、それが逆に宅開要綱の制定に際して緻密な戦略を立て運用に工夫をさせたといえます。以上のことから、地域づくりのなかで横浜市の決断は意味が大きく(建設省にとっても)、また、どう自治体が判断し行動したかを検証するに相応しいと判断しました。
7. 1-1 宅開要綱に即した研究仮説として、①革新首長でないと宅開要綱はできなかったか、②なぜ宅開要綱が 40 年間存続したのか、③田村はなぜ「要綱」という形式を選択したのか、以上の三つです。この三つから、前述した「自治体の自立性」を読み解きます。
8. 1-2 飛鳥田一雄が、かろうじて内務官僚出身の半井清(実質官選の市長と公選市長を経験)を破り 1963 年市長に当選しました。飛鳥田により、革新的マインドをもち国に従属するのではなく、自治体が権限や財源がなくても市民のためにやるべきことをやる姿勢と雰囲気がつ

- くられました。それ以前の日本の中央集権的地方制度と、新憲法がもたらした地方制度の民主化にもかかわらず、中途半端で終わった戦後の無反省な歴史を振り返ることから、飛鳥田の稀有な存在が明らかになります。戦後政治の革新性はかろうじてつくられたといえます。
9. 1-2 権限も財源もない行政運営を進める飛鳥田が「公害防止横浜方式（1964年）」と「東急田園都市沿線開発負担覚書（1968年）」で、行政当局が民間企業と契約を締結することで「負担（対策）」を求める方式の先鞭をつけました。拘束力がない紳士協定とみる向きもありましたが、「合意による負担（対策）」としての契約説が2009年になって、やっと最高裁で認められた。
 10. 1-3 五島慶太（戦中の東條内閣の運輸通信大臣）による東急田園都市開発は、戦後の独善的な民間開発を象徴する事業であったといえます。戦前戦中派の無反省な財界人が復活し、理想主義的な国家官僚の計画をなぎ倒し民間の論理で大規模住宅開発を進めようとした。それがもたらす全体像を俯瞰できない平沼や半井の横浜市はなすすべがなかったといえます。

第2章

11. 2-1 飛鳥田と田村は、公害防止横浜方式と東急田園都市開発負担覚書を発展させた「合意による負担」方式を、宅開要綱として1968年に制定しました。あくまでも開発許可権限と別物として運用することで、法的措置や業界からの反発に配慮しました。そのため、窓口の担当者にも要綱の必要性を理解し、自信をもって業者対応に当たるように期待しました。そして、知恵を駆使し計画はつくるが、財源は自治体以外からもってくる方式を都市プランナー田村明があみだしました。それが「六大事業」であり、「宅開要綱」です。
12. 2-1-1、2-1-2 研究に際して、開発許可のデータが1983（昭和58）年度以前と1984年度以降で比較ができないため、それを補完する詳細なデータの情報開示を求めました。住宅系開発で1984年以降を比較すると、結果として大幅な緩和につながる背景がみえます。1984年以降の住宅系開発許可は減少していきました。データの宅開要綱がなくなる一つの必然性が示されたといえます。データを見ずに感覚的なことを言っているのは科学的な研究にはなりません。
13. 2-2-1 1968年に制定された当初の宅開要綱は「すべてを負担対象とする」と宣言しましたが、実態的には0.3ヘクタール未満の小規模開発は対象外であったようです。大規模開発が目白押しで、小規模開発指導までは手が廻らなかった、ということかもしれません。
14. 2-2-2 1972年の第一次改訂で、初めて計画人口の算定基準が示され、公益用地提供で人口密度による増加分が示されました。（住宅系開発で人口密度150人/haまで開発面積の5%、計画人口密度が30人/haを超えるごとに0.5%を加算する）適用対象を0.1ヘクタール以上としましたが、実態的に適用されたかは不明です。
15. 2-2-3 飛鳥田が就任した当時の横浜市の財政規模は「豆粒」ほどでしたが、堅実な財政運営を心掛け、収入の範囲で支出を制御しました。将来への借金を残さなかったのです。財政の専門家・川股隆氏が指摘したように、宅開要綱も貢献し、人口増加や産業振興で市の財政は急激に豊かになりました。そして、飛鳥田以後の市長たちがその果実を刈り取ることになります。
16. 2-2-4 細郷市政の1980年の第二次改訂で、小規模開発の公益用地を公園用地に合算させる（150㎡に満たない公園用地に公益用地を合算する）ことが認められました。公益用地の意味が問われる事態となりました。また、横浜市土地開発公社の先買地で、小規模公益用地の地区外提供を認めました。原因と負担の連関性が見えにくくなりました。小規模公益用地を扱いあぐねている状況が見てとれます。
17. 2-2-5 続いて細郷市政の1984年の第三次改訂で、小規模開発（0.3ha未満で計画人口100人未満）の公園提供が「緑の基金」への寄付金（34,000円/人）で代替、商業地域の1階を商業業務にすることで公園用地緩和、非住宅系開発は公園・公益用地負担免除、調整区域内

の開発を 5ha（それ以前は 20ha）から可能にして特例として物流施設、研究研修施設と教育文化施設を許可することとされました。

18. 2-2-6 1984（昭和 59）年以降の宅地開発の状況をおさらいします。データを細かくみて判断したいと思います。
19. 2-2-7 日本の宅開要綱は自治体の独自施策としてつくられ運用された。その間、国はなんらの支援する法制度や財政措置を整えませんでした。建設省と自治省からの度重なる通達と行政処分の明確化を求める行政手続法（1993 年）が制定され、続いて地方分権一括法（1999 年）の制定による地方自治法改正で権利制限には条例が必須と明記されました。これにより、宅開要綱の運用が更に規制され最終的に廃止に追い込まれていきます。しかし、根本の国と自治体の真の役割分担は解決されていません。
20. 2-2-8 国は 1995 年 3 月に「規制緩和推進計画」を閣議決定しました。それを受け、旧建設省は 1995 年 11 月に「宅地開発指導要綱の見直しに関する指針」を作成し通達を發しました。国は 20ha 以下の小規模開発では開発負担をとるべきでなく、それは自治体の責務であると断言しました。元建設官僚の高秀市政では、1995 年の第四次改訂で、不明瞭な緑の基金への寄付金廃止、公益用地提供は 1 ha 以上の住宅系開発のみ、公園設置基準は都市計画法と同様にとどめました。
21. 2-2-9 宅開要綱の実績評価がされています。1980 年と 1995 年の市長方針決裁書に記載されています。1979 年 3 月末で公益用地 139ha・公園 169ha でその他負担金を入れて合計 1,748 億円相当の効果をもたらしました。次に、1994 年 3 月末で公益用地 307ha の内、7 割が小中学校用地となっています。学校 150 校分に相当し、1968 年以降に開校した学校の 6 割です。その他を含め換算すると 3,846 億円相当となります。田村は 3,000 億円ぐらいの効果と言っていましたが、最終的には 5,000 億円ぐらいになるかもしれません。ただし横浜では、公益用地は物的に「土地」で負担されており、寄付金ではないことが特徴です。密集市街地では寄付金をもらっても、具体の学校用地を手当てできないことがあるからです。
22. 2-2-10 中田市政の 2004 年の第五次改訂（実質「廃止」）で、運用停止となり技術基準のみの「横浜市開発事業の調整等に関する条例」に移行しました。同時に、「横浜市公益用地の譲渡等に関する要綱」が制定され、開発行為に該当しない大規模工場跡地やグラウンド跡地でのマンション建築に開発面積の 3%で 25,000 円/m²での譲渡を要請することとなりました。宅開要綱は最後、首脳部でも深く考えず廃止されたようです。
23. 2-2-11 日本の自治体の宅開要綱は、武蔵野市の最高裁判決や度重なる業界寄りの国の通達で、2000 年当初には開発指導での負担基準は消滅しました。しかし、それまで 40 年かかったことの意義はおおきいといえます。自治体の勝手な施策を国は無作為のまま放置したといえます。
24. 2-2-11 少子高齢化により新規の公共公益施設整備は必要なくなったように見えます、これが宅開要綱廃止の理由と説明されています。ただし、少子化社会でも地域を限定して新規開発又は再開開発が行われ、少なくない新規住民も流入します。この場合の新規投資をだれが、どのように負担するか合意がまだありません。
25. 2-2-11 確かに、宅開要綱は人口増加時代において新規公共公益施設整備の負担を、旧住民でなく新住民に負担してもらう方策でした。ただし、今後の公共公益施設の新規整備や再編成は、宅開要綱の時代に先人たちが築き上げてきた膨大な公益用地があつて初めて可能となることを認識したいと思います。

第 3 章

26. 3-1 田村の戦略は宅開要綱のみでなく、調整区域の戦略的設定・公有地拡大を推進する都市問題調整協議会の設置・開発許可を戦略的に進める開発関係幹事会の設置・住居容積率の制定・学校収容不可能学区の設置等のあらゆる制度手法を、複合的かつ総合的に運用しました。田村が好んだ言葉が「規制と誘導」で、規制して待つだけでなく、開発を市が望む方向

- に誘導する手法もおおいに使われたといえます。
27. 3-2 田村は宅開要綱の運用を、六大事業の推進と絡めながら、極めて複合的かつ総合的に運用しました。その実例が、京急釜利谷開発の総合調整と金沢地先埋立事業の関係で、みなとみらい 21 を含むものです。宅開要綱担当が市の誘導方針に従う開発事業者と住民たちを守る姿がみられました。
 28. 3-3 宅開要綱による開発負担は日本独自のもの、と当初誤解していました。たまたま、田尾亮介准教授の東大博士論文（東大法学部）で、開発負担「合意による負担」が 1980 年代から全米の自治体で行われていることが分かりました。現在も、負担金は学校を含む公的施設建設に使われています。田尾論文は開発負担を行政契約説で説明するものですが、日本の公害防止横浜方式は最高裁判決で 2009 年契約説（他は「紳士協定説」）が認められました。自治体が当事者と契約をして負担を求めることがやっと国として承認されたのです。
 29. 3-3 米国の事例では、州政府が自治体を支援して開発負担のための州授權法を制定しています。多くの裁判事例があります。開発事業者は、開発負担は許可を前提とした強制であり違法だと、訴えます。連邦最高裁や州裁判所の判例では開発負担を強く擁護しています。
 30. 3-4 横浜でも限定的な地域で、いまだ学校収容不可能学区が存在します。臨海副都心をもつ江東区は独自に指導要綱を制定し、学校建設のためにマンション業者から負担金（125 万円/戸）を徴収しています。一時期江東区は、学校収容不可能学区を設定して対応しましたが、それは、かつて田村が編み出した手法です。国も東京都も江東区の要綱を見て見ぬふりをしています。横浜市は市税で新規学校建設に対応しているが、それは新旧住民の負担の不公平になりかねません。
 31. 3-5 仮説の検証で三番目の田村が選択した要綱の意味は、条例化はそもそも制度的かつ市会的に不可能で、あえて市会議員をからませず公選首長の直接民主制に委ねた、ともいえます。宅開要綱が「合意による負担」という形式をとっているため、公選首長は開発事業者と「契約」をむすびます。この形式には国も業界も、そして議員も介入する余地がありません。巧みな方式といえます。
 32. 3-6 地域の公的施設整備又は再整備における自治体と国の役割分担を、しっかり議論したほうがよいと思います。地域に新たな負荷を与える開発事業者（又は再開発事業者）は、やはり負担をすべきでないでしょうか。
 33. 3-6 最後に蛇足ですが、日本という国は不思議ですね。国が認めない「法的制度」が 40 年間近く存続し機能したことは、国の官僚たちも、口では言うが宅開要綱以外に手段がないことは理解していたはずで、だからといって自分たちでその課題を解決する決断力も実践力もない。それゆえ、したたかに考え行動する自治体が存在すると、それがチカラをもつ。田村は企業も国も地域も、それぞれの論理を熟知し、先を読み行動した。そして、それを運営する組織をつくった、人材も育成した。これこそ「都市プランナー」というのではないのでしょうか…… ご清聴有難うございます。

以上